

Un modèle d'intervention directe dans l'espace rural appliqué au delta intérieur du Niger

B.S. FOFANA

*Enseignement Supérieur
Bamako (Mali)*

RÉSUMÉ

Une Opération de Développement Rural (ORD) peut être définie comme un organisme technique d'intervention directe dans l'espace rural en vue de promouvoir la production. Elle est dotée d'un statut juridique qui la libère des pressions administratives tout en lui conférant une fonction technique de drainage des capitaux étrangers vers les zones rurales. Cependant le modèle a ses limites.

Il s'agit d'une intervention directe et massive dans le secteur rural, qui ne laisse aucune responsabilité aux populations rurales encadrées, et fortement influencée par le financement extérieur.

Dans l'espace deltaïque du Niger, où plusieurs opérations de développement rural sont impliquées, on perçoit clairement les limites du modèle : perturbation du milieu écologique, culturel et humain, gaspillage des ressources naturelles et blocage structurel de l'espace, incohérences et (ou) contradictions dans l'aménagement, aggravation des disparités sociales par l'introduction de nouvelles stratifications, etc.

ABSTRACT

A Rural Development Operation may be defined as a technical organization concerned with promoting production through direct intervention in rural space. It has a legal status which preserves it from administrative pressure while at the same time conferring on it the technical function of diverting foreign capital to rural areas.

It has, however, certain limits.

It is a method of direct, large-scale intervention in rural zones which leaves the rural populations concerned no share of responsibility; it is moreover strongly influenced by the foreign investment involved.

These limits become evident in the Niger Delta area, where several development schemes are ongoing. Ecological, cultural and human environment is perturbed, natural resources are squandered, space development is obstructed, incoherence and/or contradictions appear, social inequality is aggravated with the forming of new groups...

INTRODUCTION

L'effort permanent des pouvoirs publics tendant à rechercher une structuration mieux adaptée et plus cohérente de l'espace rural traduit bien la vocation agropastorale du Mali. C'est, en effet, une longue expérience de restructuration qui caractérise le secteur rural, de l'époque coloniale à la période de l'après indépendance... Quelques traits marquants :

la période d'avant 1938 est dominée par des actions isolées, des concessions européennes et des fermes-écoles... Les SIP (Sociétés Indigènes de Prévoyance) datent de 1910.

la période 1938-1945 marquée essentiellement par l'« effort de guerre » permet à la puissance coloniale de renforcer son autorité dans le secteur rural par : la réorganisation du service de l'Agriculture en Secteurs et Sous-Secteurs, le contrôle de l'encadrement, et la formation des encadreurs à M'Pessoba et à Katibougou;

la période 1950-1959 renforce la dépendance du secteur rural par rapport à la Métropole, à la suite de :

la réorganisation et de l'incitation à la production des cultures spéculatives (CFDT, créée en 1952);

l'introduction des techniques culturales importées : les Centres d'Encadrement Rural sont créés en 1956 pour mieux suivre la vulgarisation des méthodes modernes de cultures; l'inféodation de l'appareil productif et des structures agricoles à l'appareil politico-administratif central (les SMDR datent de 1957...)

la période de l'après indépendance traduit bien la problématique du pouvoir national confronté à deux impératifs : asseoir son autorité et promouvoir, en même temps, le développement économique et social.

La gestion purement administrative des moyens humains, matériels et financiers, de la production agricole (qui se traduit par la bureaucratisation du secteur rural) confirme le choix fait par les pouvoirs publics de bien asseoir leur autorité.

L'approche par « Programmes » de production des principales cultures (de spéculation comme l'arachide et grande consommation comme le mil) n'apporte pas davantage de changements fondamentaux dans l'aménagement de l'espace agraire, et n'améliore pas la productivité.

Ces piétinements des actions de développement agricole mis en relief par le plan triennal (1970-72) incitent surtout à concevoir un cadre rénové pour gérer les actions rurales arrêtées par le second plan quinquennal 1974-1978.

Le souci de mieux gérer le développement agraire va donc sous-tendre la stratégie des « Opérations de Développement Rural », stratégie mise en application à partir de 1972.

Pour asseoir notre analyse spatiale des « Opérations », nous avons choisi le delta intérieur du Niger, où sont impliquées quatre principales opérations :

Opération Riz Mopti (ORM), Opération Mil Mopti (OMM), Opération Pêche Mopti (OPM), Opération de Développement de l'Élevage Mopti (ODEM).

L'espace deltaïque traduit bien à nos yeux les limites du modèle d'intervention, voire les incohérences dans l'aménagement de l'espace rural et la problématique de la promotion

socio-économique — recherchée en terme de rendement à l'hectare — de la population.

OPÉRATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL : UN MODÈLE D'INTERVENTION RURALE

Les structures classiques de l'agriculture ont été incapables — c'est aujourd'hui bien connu — d'impulser le développement par l'amélioration de la production agricole au secteur rural. Elles n'ont même pas réussi — sauf en de rares occasions et sectoriellement — à promouvoir une croissance soutenue des cultures. Les stratégies nouvelles ont donc tendance à se démarquer aussi largement que possible, de ces approches classiques fortement « centralistes » et dont la grave lacune a été de manquer de dimension spatiale. Les ODR s'inscrivent dans le courant de recherche d'une approche globale et intégrée du développement de la population rurale.

Une Opération de Développement est « un organisme public à caractère technique, doté de l'autonomie financière et de gestion, chargé de coordonner et d'utiliser rationnellement les moyens nécessaires à l'exécution des programmes de Développement rural (1) ».

Le texte organique traduit clairement deux préoccupations majeures :

donner une base juridique à l'intervention massive du capital étranger — privé — dans le secteur rural,

forger un instrument, un outil d'intervention susceptible de dynamiser les couches sociales de la région.

Le cadre juridique du modèle :

Les structures juridiques et institutionnelles assument dans le processus de développement agricole une fonction déterminante. Elles portent en effet le plus souvent un éclairage sur les contours du type de société et les systèmes de production.

La stratégie ODR s'est ainsi bâti un cadre juridique dont la force découle de son caractère multidimensionnel.

Une autonomie spatiale et territoriale : Une opération de Développement Rural intervient sur une zone géographique, déterminée non plus en fonction des limites administratives, mais en fonction de son écologie, des conditions naturelles ou géographiques favorables (des atouts naturels!) à la promotion d'un produit dit « prioritaire » ou « dominant ». Par exemple, il y a eu la délimitation des « aires » de riz, de mil, de coton, d'arachide, considérés comme des cultures « motrices », capables d'impulser le développement intégré régional.

L'Opération exerce un droit d'aménagement et de propriété de fait sur l'aire ainsi délimitée; droit qui lui confère l'autonomie effective de gestion spatiale. Elle perçoit des droits et des redevances en contrepartie des charges qu'elle assume. L'indépendance juridique de l'encadrement des structures administratives classiques et de leurs centres de pressions constitue pour les actions d'intervention rurale un fait positif.

Par contre, la souveraineté et la compétence qui leur ont été reconnues sur des portions de l'espace rural octroyées, ne suffisent nullement à déclencher un processus cumulatif de

(1) Article 2 de l'Ordonnance n° 22/CMLN portant institution des Opérations de Développement Rural (24 mars 1972). Le décret n° 33 PGRM (25 mars) fixe les règles de fonctionnement des Opérations de Développement Rural.

développement régional intégré. On assiste même, parfois, à des situations inverses, de blocage spatial; témoin les multiples conflits qui caractérisent aujourd'hui l'aménagement de l'espace deltaïque à Mopti, support de quatre des plus importantes opérations de développement rural du Mali. C'est que la stratégie arrêtée implique :

l'occupation « étrangère » de nature agressive d'un espace fortement humanisé, l'aménagement technique qui exige un transfert de technologie dans un délai le plus court possible et la redistribution des exploitations par attribution des parcelles en fonction de critères artificiels.

Examinons très rapidement ce qui se passe, au début et à la fin de la chaîne, dans la zone du delta intérieur du Niger.

Les effets de l'agression de l'espace deltaïque, apparaissent nettement aujourd'hui, cinq ans à peine après le lancement des opérations.

Si l'interpénétration spatiale, le chevauchement des actions et programmes ont été révélateurs d'une certaine incohérence dans l'aménagement, la souveraineté juridique territoriale octroyée à chaque opération ne pouvait que conduire à la perturbation des rapports économiques, sociaux et culturels qui définissent l'exploitation traditionnelle de l'espace rural.

Le code pastoral « Cheik Amadou » qui a marqué de sa cohérence et de sa souplesse l'exploitation planifiée des ressources du delta, a été fortement ébranlé alors qu'aucune structure juridique nouvelle n'est prévue en remplacement.

L'occupation « sauvage » des *bourtol* et leur aménagement en casiers de riz, en rallongeant et en perturbant les pistes à bétail, provoquent des heurts entre les populations rurales. Des cas d'expropriations de fait des paysans sont causes de détérioration des rapports entre l'encadrement technique et les populations. Des communautés exercent en effet des droits coutumiers, historiques, économiques et sociaux sur des portions de l'espace incluses dans la zone aménagée, alors qu'elles-mêmes ont été rejetées ou exclues de la liste des « villages encadrés ».

Il en est ainsi du village de Dourma (au Nord du Séno) dont les habitants, non seulement se considèrent comme faisant partie des groupes sociaux du Séno mais également ont des champs sur les bordures de la plaine, et font paître en hivernage et en saison sèche leurs troupeaux dans la zone encadrée... et du village Peul de Sari dans l'Unité de Développement de Dinangourou, dont Koba (au Sud du Séno) fait partie des hameaux concernés.

Le découpage de la zone d'encadrement de l'ODEM, qui ne correspond ni à une délimitation physique marquante ni à un découpage administratif, compliqué par ailleurs l'estimation de la population de la zone. Une enquête récente qui a travaillé sur deux sources statistiques différentes (statistiques administratives et recensement général de 1976) a décompté 100.000 habitants dans la zone socio-économique qui a été encadrée sur la base de 50.000 personnes (estimation de l'ODEM).

Le statut juridique dont sont dotées les opérations ne règlemente absolument pas l'occupation de l'espace rural qu'elles devraient transformer. L'effritement et la sape des fondements de la réglementation coutumière de l'exploitation rurale menacent tragiquement l'équilibre biogéographique du delta intérieur du Niger, en multipliant dans l'espace des structures de conflits et de frictions.

A titre d'illustration, citons ce village Peulh, Manako, dont

les terres de pâturages ont été aménagées en casiers de riz, et où une digue passe à 20 m seulement de l'unique parc de vaccination du village.

L'Opération pêche procède de la même façon à l'expropriation simple des collectivités communales et coopératives des installations portuaires et de conditionnement du poisson de Mopti, conformément au même principe de « souveraineté » octroyée sur le fleuve ». Les rapports entre l'Opération pêche et la puissante Coopérative des pêcheurs sont et demeurent de ce fait « chargés d'électricité ».

L'aménagement de l'espace deltaïque se caractérise essentiellement par une profonde anarchie, davantage provoquée et entretenue par la riziculture en submersion contrôlée.

Tout se passe, dans le delta, comme si chaque opération, partant d'un point de l'espace rural, défini au préalable comme son aire d'extension, s'était répandue par la suite à d'autres portions de l'espace, aidée par l'absence de réglementation et de délimitation des aires entre opérations.

Prenons le cas de l'Opération de riz en extension de superficie (Mopti I : 41.250 ha et Mopti II : 27.970 ha). L'Opération aura à occuper la zone comprise entre Diamba Kourou et Bougoula au Nord, avec Mopti II..., d'où : sources de conflits entre riziculteurs et éleveurs

— la plaine, à certains endroits, est entièrement prise, incluant largement l'espace prévu traditionnellement pour entretenir les animaux pendant la durée de leur passage ;

— les bourgouttières sont occupées, de Konio jusqu'à Karbayes, par des aménagements comme les casiers de Sanran-tomo et ceux de Mopti Sud ;

— au niveau du lac Débo se sont introduites des cultures itinérantes, voisinant les casiers aménagés, et qui accentuent le manque à gagner du bourgou, portant l'espace rizicole soustrait à l'utilisation pastorale à près de 250.000 ha selon une étude agrostologique de l'ODEM.

Sources de conflits entre riziculteurs et pêcheurs : A la suite de la sécheresse persistante dans la zone, beaucoup de mares ont été aménagées en casiers... et d'autres, non moins poissonneuses, ont été isolées au milieu des ouvrages ou des plaines aménagées. Ces zones à poissons, ainsi que les abords des ouvrages de vidange et d'entrée, appartiennent de fait à l'Opération Riz qui contrôle l'accès et l'interdit aux pêcheurs de la zone.

L'autonomie territoriale accordée aux Opérations se traduit donc partout par une extension désordonnée, et anarchique de leur zone d'intervention.

Le mouvement spatial de l'Opération Mil est encore plus marquant. De la zone exondée, le mil est en train de conquérir les cercles de Mopti et de Djenné, de Sofara, largement inclus dans la zone inondée. L'échec relatif du riz des casiers de Sofara, à la suite de la faible montée du Bani ces trois dernières années, favorisera la pénétration du mil dans une zone à présent couverte par le riz. Dans le Séno même, l'extension du mil provoquera des mutations de la communauté Peul, aidée à cela par les effets désastreux de la dernière grande sécheresse.

Le Peul-éleveur qui vivait à côté des agriculteurs et se procurait sa ration alimentaire par le troc lait-céréale, fait de plus en plus place à un Peul possédant son champ de mil. Une

enquête récente menée dans le Séno-Mango, encadré par l'ODEM, révèle que 157 familles Peuls sur 587 (soit 26,7 %) sont des agriculteurs purs, ne possédant plus de troupeau. Le grignotage permanent de l'espace pastoral du Séno force à l'exode et (ou) à la transhumance des Peul éleveurs, (de Bankass, par exemple, qui, même au retour des transhumances, pratiquent le « Haïré » sur les plateaux).

Au bout de la chaîne on retrouve des structures qui confirment l'éclatement des communautés rurales traditionnelles.

L'exercice de la souveraineté territoriale confère à l'Opération-riz, par exemple, le droit d'attribution et de redistribution des parcelles aménagées.

L'ORM prend en charge les nouveaux casiers pour ensuite les mettre à la disposition des paysans par le processus suivant :

affectation du personnel d'encadrement,

réception des demandes de terres formulées par les futurs riziculteurs,

mise en fiche des renseignements concernant les demandeurs,

attribution de points en fonction des critères arrêtés (résidence, exploitation directe ou indirecte, nombre d'actifs, matériel agricole et attelage...). On retrouve ainsi sur les casiers rizi-coles deux sortes d'exploitants : des exploitants indirects (commerçants, éleveurs, fonctionnaires), employant une main-d'œuvre salariée et des paysans, exploitants directs.

Une enquête socio-économique datant de mars 1977 estime à 25 % le pourcentage des exploitants indirects occupant 30 % des superficies cultivées. A Sofara, nous avons relevé 452 attributaires dont 150 sont exploitants indirects (33 %). A Mopti Nord, l'un des plus grands casiers (6.800 ha aménagés), nous avons dénombré 3.155 exploitants dont 35 % sont des exploitants indirects. Plus du tiers des exploitants des terres amé-

nagées près des centres urbains sont des fonctionnaires et commerçants!...

Parallèlement à l'effectif croissant des « paysans du dimanche », ce sont généralement les « bons casiers » qui leur sont attribués, introduisant ainsi dans l'espace rural des « passe-droits » et de nouvelles préséances sociales, dont l'argent et l'intérêt matériel et individuel servent de référence. Or la surface initialement prévue de 31.000 ha aménagés en casiers, ne donne plus que 26.000 ha de terre mise en valeur, par suite de l'existence des parties trop inondées, mal drainées et de parties hautes, non irrigables, inaptées à la riziculture. Cette réduction de superficie qu'accentue la pression démographique et la descente dans le delta des populations dogon du Plateau, fait que la plupart des paysans ne reçoivent à la distribution qu'un hectare de terre au lieu de quatre hectares. Une enquête menée par l'ORM montre que sur une population totale des villages intéressés par les casiers de 137.114 habitants, seuls 26.962 (soit 3.218 familles) ont pu obtenir des terres!...

Une autonomie financière et de gestion du personnel confère aux ODR un statut privilégié et rassure les investisseurs d'une bonne utilisation de leurs fonds. La place qu'occupe l'effort extérieur dans le financement des programmes arrêtés est en effet énorme, l'Etat Malien n'intervenant qu'en appoint : 9^e milliards de FM (à la date de mars 1977) d'investissement productif en provenance des sources extérieures de financement ! On peut dire que, si les ODR n'existaient pas, un tel volume de financement n'aurait pas été acquis.

Les ODR constituent donc un instrument (un cadre approprié) efficient de collecte de l'investissement dans le secteur rural. Encore quelques chiffres ; sur l'ensemble de la période du plan quinquennal (1974-1978), en moyenne, 17 milliards de FM par an sont investis dans le secteur rural par les ODR. A titre de comparaison, l'ensemble de l'économie devrait absorber une

| | ODR | Financements extérieurs | Dotations budgétaires (millions FM) | Observations |
|---|----------|---------------------------|--|---|
| | ORS | FED | — | N'émarge pas au budget national |
| A | OHV | FED - FAC - BIRD | - | — |
| | OACV | BIRD - FAC | — | — |
| | CMDT | BIRD - FAD - FED BADEA | Société mixte | — |
| | ORM | BIRD - FAC | Personnel = 65 | Autofinancement à venir sur redevance et barèmes riz |
| B | O. Pêche | FED | Personnel = 21,9 | Autofinancement lié à prix et volume de vente |
| | ODEM | BIRD | Personnel = 80,2 Matériel = 89,25 investissement = 351,1 | Opération en phase de démarrage et d'investissement en 1977. Autofinancement à venir sur activités commerciales et redevances |
| C | OMM | US AID | Personnel = 58,9 | Contrepartie partielle du nouveau financement US AID |

somme de près de 500 milliards FM pendant la durée du plan pour tenir le taux de croissance de l'économie prévu par le plan. En 1974, l'investissement, calculé sur les mêmes bases, a été pour le secteur agricole de 6 milliards FM seulement.

Conséquence directe de la dépendance étroite des sources de financement extérieures : le contrôle effectif et permanent de la gestion des ODR par les bailleurs de fonds. Ces financements sont accordés au gouvernement malien (prêts et subventions) après un processus long et complexe : missions d'identification, études de factibilité, missions d'évaluation, négociations, missions de suivi et contrôle de l'exécution technique et financière, missions de supervision et de censure... En réalité, il y a bien transfert des centres de décision (en matière de développement rural) des pouvoirs publics vers les sources de financement des programmes, dont les préoccupations — nous le verrons ci-dessous — ne répondent pas toujours à celles des pouvoirs publics nationaux, et encore moins à celles des populations rurales encadrées.

Les difficultés pour l'Etat d'honorer ses engagements ne pourraient qu'accentuer cette dépendance des ODR des financements extérieurs. On pourrait en effet distinguer trois catégories d'ODR selon leur position à l'égard du Budget National (mars 1977) :

- ODR n'émargant pas au budget national,
- ODR ayant encore à émarger au budget national (versement de la contrepartie malienne),
- ODR opérant en zone difficile... et dont le financement ne peut être assuré sur barème ou sur redevance qu'à long terme.

Le tableau de la p. 360 confirme que les ODR pourraient et devraient réaliser leur autofinancement dans un laps de temps généralement court.

Le budget national sert à couvrir seulement le personnel et rarement le matériel et les actions d'investissement. A la date de mars 1977, cet effort national en direction des ODR a été estimé à près de 1,5 milliard de FM, alors qu'on estime à près de 6 milliards le montant des taxes et autres obligations des ODR envers l'Etat.

ODR, outil de développement rural

Cinq ans après le démarrage des ODR, on est en droit de se demander si la stratégie ODR conduit au développement intégré de l'espace rural.

La réponse à une telle question dépend évidemment de l'analyse d'un nombre important de facteurs et des résultats de la combinaison de plusieurs indicateurs socio-économiques et géographiques de la zone concernée.

Notre analyse procèdera donc d'un choix raisonné de situations qui nous permettent d'apprécier l'impact des projets au niveau du paysan d'abord, et des effets cumulatifs au niveau régional ou national.

Les termes de référence des projets et l'identification des besoins réels ressentis par les populations encadrées

Les termes de référence de certaines ODR ne traduisent pas toujours les situations concrètes des populations rurales. Les évaluations « ex ante » des projets traduisent le plus souvent un taux d'optimisme et de simplification qui compromet gravement l'efficacité des structures à mettre en place.

Les graves erreurs commises par l'ODEM — qui ont retardé son démarrage effectif — ressortent de la méconnaissance des indicateurs élémentaires de la zone encadrée.

C'est ainsi que dans l'évaluation « ex ante » on a supposé que la translation des actions du projet sera homogène sur toutes les familles. Or, la région du Séno-Mango se caractérise par une profonde disparité dans l'allocation initiale des ressources entre les familles. Une famille disposant d'un grand troupeau (100 à 200 têtes de bovins) recevra différemment les effets du projet qu'une famille n'ayant que 10 petits ruminants.

La maîtrise de la différenciation dans les ressources initiales et de la typologie des familles et des exploitations familiales dans le Séno-Mango est donc déterminante dans la méthodologie d'approche de l'opération pastorale. La taille des familles et les types d'exploitations — qui déterminent les

| Exploitation | Ethnie | | Taille Famille d'exploitants* | | |
|---|--------|-------|-------------------------------|---------|----------------|
| | Dogon | Peul | petite famille | Fam-moy | grande famille |
| Agriculteur-éleveur | 52 % | 48 % | 40 % | 28 % | 32 % |
| Éleveurs propriétaires de bovins | — | 100 % | 30 % | 54 % | 16 % |
| Éleveurs ou agriculteurs propriétaires de petits ruminants et pas de bovins | 64 % | 36 % | 73 % | 27 % | — |

- *Petite famille = 5 à 10 personnes
- Famille moyenne = 12 à 20 personnes
- Grande famille = + 20 personnes

systèmes de production agricoles — sont des variables essentielles, ainsi que la stratification ethnique de l'espace aménagé.

Ces variables sont ainsi identifiées dans la zone d'intervention de l'ODEM par les études socio-économiques d'octobre 1978.

La taille la plus courante dans la zone encadrée par l'ODEM est petite tandis que les exploitations agricoles moyennes atteignent 48 % des exploitations dogon.

L'enquête socio-économique dénonce précisément l'inadaptation du projet ODEM dans sa formulation initiale qui n'inclut aucun volet agricole, ni ne se préoccupe de la recherche des voies et moyens pour l'amélioration de l'approvisionnement en céréales des populations rurales de la zone, dont 15 à 20 % seulement des exploitations sont dans une situation égale ou supérieure à la misérabilité. Cette question qui nous a été posée dans la région par un Peul suscite réellement l'intérêt vivement ressenti pour la consommation alimentaire des populations du projet : « Pensez-vous qu'il serait possible à un éleveur dont le ventre est vide de conduire correctement son troupeau ? »

ODR et système de production

Le problème est de savoir si les ODR pourraient conduire à la maîtrise, à la construction d'un système de production cohérent pour la population paysanne et les éleveurs de la zone encadrée.

Le modèle ODR s'inspire largement d'une unité de production de type industriel, à caractère « performant » : un modèle conçu pour produire en jouant sur des paramètres sélectionnés à la suite d'un choix raisonné et très limités. Un tel modèle d'intervention semble réaliser des résultats performants dans les secteurs agricoles de spéculation, où la motivation de l'accumulation monétaire — donc de l'enrichissement individuel — sert de stimulant et accélère la réceptivité des populations encadrées. Le choix d'une seule culture, dominante ou motrice, généralement industrielle (arachide, coton) s'inscrit dans l'optique de l'unité de production. Les techniques de production, de commercialisation et de transformation des cultures d'exportation sont bien connues ; la sensibilisation des paysans aux thèmes est relativement facilitée avec leur intégration forcée dans le circuit monétaire. On a même essayé d'« accrocher » la production céréalière à la « locomotive » des cultures industrielles ; le système de rotation permettant aux céréales de bénéficier, par l'arrière, des techniques appliquées sur les cultures d'exportation. Il faudrait, enfin, rappeler qu'au moment de l'élaboration des ODR, la production agricole du Mali était faible et la courbe d'importation des céréales (riz surtout) en hausse (cf., tableau, ci-dessous).

Pour renverser la tendance, le Mali accorde la première place aux cultures vivrières et surtout au riz dans son plan quinquennal 1974-78. L'objectif national étant d'atteindre, à la fin du plan, près de 330.000 t de paddy. Les ODR apparaissent davantage un outil de production qu'un réel système de production, incapable d'aménager l'espace rural.

Exportations - Importations maliennes (en milliers de tonnes de riz)

| Années | Exportations | Importations |
|---------|--------------|--------------|
| 1960/61 | 12,6 | — |
| 62 | 15 | — |
| 63 | 5,2 | — |
| 64 | 1,2 | — |
| 65 | 3,7 | — |
| 1968/69 | | 20,4 |
| 70 | | 14,5 |
| 71 | | 15 |
| 72 | | 30,5 |
| 73 | | 45,6 |
| 74 | | 65,3 |

Les limites de capacité d'aménagement des ODR

Le choix du delta intérieur du Niger révèle les incohérences dans l'aménagement de l'espace rural, voire le gaspillage — pour ne pas écrire le pillage — des ressources naturelles auquel conduit le modèle d'intervention.

Du point de vue de la réflexion géographique dont l'espace sert de support — un espace relationnel —, cet exemple pourrait nous permettre de nous situer dans le débat général « développement - aménagement ».

Le delta central se présente comme un espace, un milieu homogène, une unité géographique dont les traits caractéristiques ont été minutieusement identifiés et décrits par J. GALLAIS (2). L'harmonie du delta a été fortement compromise ces dernières années, surtout après le passage de la grande sécheresse de 1973. Les systèmes de production, patiemment construits par les différents peuples de la région, et dont la principale caractéristique définissait l'intime relation homme-milieu, ont été ébranlés. Des contraintes, traditionnelles et naturelles, ou en déclenchement récent, s'ajoutent au point de compromettre l'équilibre biogéographique de la région. Il s'agit des contraintes climatiques, mais surtout pédologiques et, récemment, démographiques. On pourrait rappeler à cet effet quelques chiffres :

(2) J. GALLAIS : Le delta intérieur du Niger, tomes I et II IFAN-DAKAR-1967.

d'après le recensement général de la population (déc. 1976) 25 % de la population du Mali habitent la région qui couvre seulement 7 % de la superficie nationale.

les enquêtes socio-économiques de l'ODEM ont montré que 50 % du cheptel bovin du Mali et 70 à 80 % du cheptel sahélien séjournent, 70 % de leur temps de pâturage annuel, dans le delta;

d'autres enquêtes, faites au lendemain de la sécheresse, font état des occupations « sauvages » de l'espace pastoral (bourgou) par des riziculteurs et de la remontée incontrôlée des pêcheurs de Koulikoro et de Ségou vers le Nord, pillant les ressources halieutiques du delta...

Des études précises de terrain pourraient et devraient aboutir à un inventaire détaillé des forces de pressions et (ou) à circonscrire dans l'espace les actions des opérations impliquées dans la zone.

A défaut d'un tel travail de suivi — aucune opération concernée n'a mis à présent en place des structures cohérentes de suivi et de « monitoring » — on ne peut qu'identifier, recenser des contradictions — parfois des paradoxes — ou des forces d'inertie opposées aux objectifs techniques.

ODEM : Son principal terme de référence est de retarder le plus longtemps possible le cheptel transhumant dans la zone de départ : le Séno-Mango, où les animaux se heurtent à l'absence d'eau (facteur limitant). Mais il est à craindre que la multiplication des puits dans le Séno-Mango renforcera l'occupation, par les cultures, des zones de forage. Il semble, du reste, peu justifié de procéder — comme l'ODEM l'a fait — à la délimitation, par des pare-feux, des zones de pâturages avant que soient connues les résultats des forages de reconnaissance. Par ailleurs, l'extension anarchique de l'Opération Mil dans le Séno a chassé ou a contribué à prolonger le temps de séjour des transhumants peul dans le delta.

ORM et OMM : Ces deux opérations engagées dans la « course à l'espace » contribuent, en fait, à renforcer le rythme de dégradation, de « fatigue » des terres de culture du delta.

Des chiffres de restriction de superficies cultivables dans les casiers peuvent être cités, pour l'ORM :

Soufourlaye : 4.900 ha cultivables sur 5.780 ha aménagés,

Syn : 2.000 ha au lieu de 4.500 ha,

Teninkou : 4.000 ha au lieu de 5.130 ha,

Dia : 1.500 ha au lieu de 2.500 ha.

La nature du sol peut expliquer cette diminution des superficies utilisables, mais la technique de drainage en sera surtout responsable de même que la technique de traitement des parcelles et l'utilisation massive et coûteuse des produits chimiques (engrais et fongicides).

Les comportements de paradoxe des paysans pourraient être interprétés comme des alternatives à une maîtrise technicienne de l'espace deltaïque. Le comportement des paysans riziculteurs, ou des pêcheurs traduit en effet une logique d'auto-défense, projeté dans une situation qu'ils considèrent comme contraignante, voire agressive.

Ouverture des hors casiers : c'est une réponse spontanée bien connue dans la zone d'intervention de l'Office du Niger, où des « brousses » et espaces, abandonnés par l'Office en

jachère, ont été largement envahis par des « colons » de l'Office, particulièrement dans les zones de vidange et de drainage des eaux ayant servi à l'irrigation (3). Dans la zone du delta, les hors casiers se sont considérablement multipliés ces dernières années, aux dépens des parcours à bétail. La grande plaine de Pondori-Djenné, évaluée à 53.000 ha et réservée aux pâturages, a été grignotée par ces parcelles « sauvages », fuyant les contraintes de l'encadrement. La redevance des casiers contrôlés est en effet en augmentation soutenue : 120 kg/ha en 1977-78 et 180 kg/ha de riz en fin de projet; les matériels sont aussi à la hausse rapide tandis que les prix de cession du riz (prix au producteur) monte très faiblement : le matériel a effectivement augmenté de valeur 4 fois en 2 ans tandis que le prix au producteur n'a monté qu'une seule fois.

Abandon volontaire de certaines productions en dépit d'un encadrement disponible : on relève dans le delta et dans les casiers aménagés à grands frais un mouvement de désaffectation dont les causes sont certainement difficiles à préciser par l'instant.

Des hypothèses d'analyse peuvent nous orienter cependant : sur les effets persistants de la sécheresse : on a constaté qu'à Djenné, par exemple, en 1977, le fleuve n'est pas sorti de son lit mineur; donc le casier de Syn (2.000 ha) n'a pu être mis en valeur. En 1978, les riziculteurs de Syn et de Sofara et de Djenné se sont « recyclés » dans le mil;

sur le système d'attribution des casiers que ne maîtrise pas le paysan riziculteur; la prise de décision réelle en la matière relevant de l'encadrement technique. Victime de passe-droits, ou mécontent, il préfère « s'orienter » ailleurs...

autour de l'embrigadement du paysan par les opérations : il est à remarquer, dans le delta, que toute personne valide est concernée par au moins une opération, voire deux. Les zones d'interpénétration et de chevauchement des projets étant particulièrement extensibles, l'homme du delta apparaît comme écartelé et déchiré entre la zone sèche et la zone inondée, entre les encadreurs pêche, mil et ceux du riz..., dont les calendriers de production sont de plus en plus bousculés par les contraintes climatiques... Soumis à des incitations désordonnées et contradictoires, les paysans ne répondent plus et sont au bord de la saturation!

Ce sont donc des comportements isolés, qui fournissent des indices sur la difficile relation des projets de développement rural avec les populations concernées. Ces comportements et attitudes de rejet auraient pu être contrôlés et canalisés si les projets avaient opéré — et réussi — le transfert de leur technologie à la zone encadrée.

Les limites de l'encadrement

Le modèle d'intervention que nous avons présenté comporte deux traits essentiels.

1. Il mobilise des moyens financiers énormes, au service d'un organisme d'intervention directe dans l'espace rural : forages de puits, construction de pare-feux, essais de production de fourrage (ODEM);

(3) Pour dissuader les occupants, l'Office a instauré une taxe de redevance sur la production des hors casiers, après avoir échoué au paravent à « chasser » les riziculteurs pirates.

aménagement en casiers des plaines, constructions de digues et des ouvrages d'irrigation (ORM);

regroupement de paysans pilotes; utilisation de fongicides; collectes et stockage de mil commercialisés (OMM);

collecte et commercialisation, traitement de poissons (OPM).

2. Les Opérations de développement rural, en voulant tout faire, laissent peu de place aux populations encadrées ainsi soustraites à l'exercice de la responsabilité directe. Dans la situation actuelle du fonctionnement du modèle, les paysans, éleveurs et pêcheurs du delta ne sont responsables de rien... ni ne sont directement sollicités, à aucune phase du système. Ils sont en dehors des centres de décisions portant, soit sur l'aménagement de l'espace agraire, quand bien même cet espace correspond à « l'ensemble des surfaces sur lesquelles, à titre individuel, familial ou lignager les membres du groupe disposent d'un droit opposable au moins en certaines circonstances à une utilisation extérieure au village ou à la communauté » (4) — soit sur la redistribution de l'espace aménagé, soit sur le circuit de commercialisation, de transformation, ou de la répartition des produits... et des revenus.

Les conditions théoriques et pratiques du transfert de la technologie utilisée par le modèle n'existent pas ou sont difficiles à envisager à court terme pour plusieurs raisons :

insuffisance ou mauvaise organisation du crédit agricole;

absence de structures de soutien — ou de relais — à l'entretien du matériel agricole (pas d'ateliers de forge ou de menuiserie...);

insuffisance de l'approche machinisme agricole au niveau du paysan;

approche individualiste ou familiale de l'encadrement au lieu de promouvoir des collectivités villageoises, des coopératives de production.

En dehors de ces situations, le transfert technologique aux populations concernées est impossible, ou alors il accentue la disparité, la stratification sociale et sociologique à savoir : ceux des ruraux initiés au langage et à l'environnement technologiques (plus proches des centres urbains) des groupes socio-professionnels, partenaires directs des citadins seraient les pre-

miers bénéficiaires — parce que les plus réceptifs — du modèle. La grande majorité des populations rurales des zones encadrées est contrainte — paradoxalement — au déplacement et à l'exode, en tout cas, à une instabilité chronique dans l'occupation de l'espace. Ce phénomène est observable dans toutes les zones encadrées du territoire et d'aucuns l'attribuent à la dégradation et à la fatigue du terroir. Une analyse globale devrait mieux cerner le problème; le liant à la stratégie même des opérations.

Pour revenir au delta central du Niger, on pourrait simuler un modèle, une stratégie de développement différente de celle qui y a été appliquée, et qui a consisté à vouloir exploiter à fond et séparément, toutes les richesses et les potentialités régionales.

La production simulée de la viande ou du riz dans le delta nous amènerait à calculer (évaluer) le coût de production du riz ou de la viande (et à les comparer), le transfert de technologie, et les effets sur l'équilibre biogéographique de la zone, la possibilité d'approvisionnement en riz ou en viande et surtout le revenu du producteur et les effets cumulatifs sur l'économie régionale et nationale.

Si une telle comparaison avait été sérieusement envisagée, au niveau de la production de la viande et de celle du riz, le choix économique porterait sur le développement de l'élevage dans le delta. Les chances d'un réel développement régional intégré existeraient au sein d'un tel choix raisonné; la valeur économique de la viande dépassant de loin celle du riz produit dans la zone.

Le modèle actuel, en collectant des fonds si importants et de provenance diverse, les drainant vers l'espace rural et, surtout, en soutenant le flux monétaire permanent, a contribué largement à l'équipement des régions agricoles capables désormais de réaliser une production acceptable.

A défaut de structures permettant aux populations intéressées de prendre en charge et de gérer directement ces équipements, le modèle a du mal à opérer sa propre mutation; un organisme d'intervention directe devrait se transformer en organisme conseil au service d'une communauté rurale transformée elle-même en structures socio-professionnelles viables et cohérentes.

(4) P. PELISSIER et G. SAUTTER, Bilan et perspectives d'une recherche sur les terroirs africains et malgaches, *Etudes Rurales* N° 37-38-39, janv.-sept. 1970 p. 23.